

José Querino Ribeiro: o fayolismo na administração escolar e a defesa da eficiência dos serviços educacionais

José Querino Ribeiro: Fayol's theory in the school administration and defence of the efficiency of the educational services

José Querino Ribeiro: el fayolismo en la administración escolar y la defensa de la eficiencia de los servicios educacionales

ADOLFO IGNACIO CALDERÓN
JÚLIO PENNA FEDRE

Resumo: Há quase oitenta anos publicou-se “Fayolismo na administração das escolas públicas”, de José Querino Ribeiro, fundador da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE). Este artigo analisa suas contribuições teóricas, destacando seu caráter pioneiro e paradigmático dentro das abordagens empírico-rationais, pautadas no paradigma do consenso, hoje em voga. Evidencia que atrelar a obra do autor à mera similitude escola-empresa é reduzir seu pensamento, o mesmo que revela uma preocupação teórica que lhe confere contemporaneidade: a busca da eficiência dos serviços educacionais.

Palavras-chave: José Querino Ribeiro; administração da educação; gestão da educação.

Abstract: Nearly eighty years ago, Joseph Querino Ribeiro, founder of the National Association of Policy and Management Education (ANPAE), published “Fayol's Theory in the administration of the public schools”. This article analyzes Ribeiro's theoretical contributions, highlighting its pioneering and paradigmatic characteristics within the empirical-rational approaches, grounded in the paradigm of the consensus, now in vogue. It shows that pegging the author's work to the mere similitude ‘school-company’ is to reduce his thinking, and it reveals a theoretical concern that gives him contemporaneity: the pursuit to the efficiency of the educational services.

Keywords: José Ribeiro Querino; education administration; education management.

Resumen: Hace casi ochenta años se publicó “Fayolismo na administração das escolas públicas” de José Querino Ribeiro, fundador de la ANPAE [Associação Nacional de Política e Administração da Educação]. Este artículo analiza sus contribuciones teóricas, destacando su carácter pionero y paradigmático dentro de los abordajes empírico-rationales, basados en el paradigma del consenso, hoy en boga. Se evidencia que, vincular la obra del autor a la mera similitud escuela-empresa, es reducir su pensamiento, el mismo que revela una preocupación

teórica que le da contemporaneidad: la búsqueda de la eficiencia de los servicios educativos.

Palabras clave: José Querino Ribeiro; administración de la educación; gestión de la educación.

“O que é, não pode continuar; o que deverá ser, nunca se alcançará, mas o que pode ser, é possível procurar e alcançar com êxito”

(José Querino Ribeiro)

INTRODUÇÃO

Com a crise do chamado estado de bem-estar social, o campo educacional se vê submetido às inovações gerenciais advindas do mercado e ao processo de comodificação do discurso educacional (FAIRCLOUGH, 2001). Políticas de mensuração da qualidade, ações empírico-rationais baseadas na valorização da meritocracia, iniciativas de premiação e bonificação dos trabalhadores, pregadas por Taylor (1953) e Fayol (1981), no início do século XX, ganham destaque e atualidade na avaliação dos sistemas educacionais, pautadas no desempenho escolar com suas bonificações (BAUER; GATTI; TAVARES, 2013; BONAMINO; SOUSA, 2012; CALDERÓN, OLIVEIRA, 2012; CASTRO, 2009) e inúmeras premiações, como mecanismos indutores da melhoria da qualidade (CALDERÓN; RAQUEL; CABRAL, 2015) e na busca contínua da eficácia escolar (MELLO, 1993; BROKE, SOARES, 2008).

Para Sander (2007), as ideias desses autores impregnaram os primórdios da administração da educação, ganhando projeção no campo da educação brasileira a partir dos estudos realizados por José Querino Ribeiro (JQR), “principal cientista nacional, na época, em matéria relativa à administração escolar” (CHIZZOTTI, 2002, p. 642), um dos fundadores da ANPAE (SANDER, 2007), que em 1938, seis anos após o Manifesto dos Pioneiros da Educação, publicou sua obra *Fayolismo na administração das escolas públicas (FNAEP)*, que em 2018 completa 80 anos de existência.

Para Oliveira (1993), a teoria da administração no Brasil tem sido produzida a partir de dois tipos de enfoques: o primeiro é o paradigma da empresa e o segundo, que se contrapõe a este, ressalta a especificidade da escola. É no paradigma da empresa que se enquadra a obra de JQR, preocupada em estabelecer as “bases científicas da administração escolar, amparadas nas teorias racionalizadoras que orientaram os debates em torno do gerenciamento das corporações empresariais”, campo que até então se via “inteiramente inexplorado pela literatura educacional brasileira” (CHIZZOTTI, 2002, p. 642).

As contribuições de JQR estão presentes na seleção de diretores da rede estadual de São Paulo, baseada em princípios técnicos e meritocráticos, a partir dos quais, como adverte o autor, os candidatos ao cargo devem ter formação “em cursos especiais capazes de dar uma cultura e prática adequadas àquela função e estabelecimento de uma doutrina de administração que melhor corresponda às exigências da empresa escolar.” (RIBEIRO, 1938, p. 71), retomava-se o princípio de Taylor, “*the right man in the right place*” [o homem certo no lugar certo], isto é, um homem que “tem iniciativa, cria, amplia, melhora e progride” (*Idem*, pp. 102-103).

Dessa forma, o autor legitima a supremacia da dimensão técnica na administração da educação, em um período em que “se acentua por toda parte a intervenção da ciência na direção dos negócios públicos, entregues até então ao instinto dos povos e ao capricho dos governos” (AZEVEDO, 2010, p.17).

A obra de JQR tem sido objeto de poucos estudos, se comparada com outros pioneiros da administração escolar como Anísio Teixeira e Lourenço Filho, publicados em forma de artigos científicos (MENEZES, 2007; PARO, 2007; RIBEIRO; MACHADO, 2007), dissertações de mestrado (MARINHO, 2014), teses de doutorado (ARF, 2012; RIBEIRO, 2006) e trajetórias acadêmicas divulgadas em compêndios sobre os grandes educadores do Brasil (CHIZZOTTI, 2002; DIAS, 2002), destacando-se o trabalho de João Gualberto Meneses, que revisou, atualizou e ampliou a tese de Concurso de Cátedra de JQR, *Ensaio de uma teoria da administração escolar*, de 1952, publicada comercialmente em 1978 (RIBEIRO, 1978).

Conforme Marinho (2014), entre os pioneiros da administração escolar, JQR é o autor que “justifica com maior afincamento a comparação entre a Administração Escolar e Empresarial, por compreender a escola como empresa do Estado, um órgão público, regido por normas externas a ela própria” (p. 142). A respeito dessa questão, no campo teórico-crítico existem diversas interpretações. Por exemplo, para Oliveira (1993), JQR parte da ideia de que “administrar uma escola – feitas as devidas adaptações – é o mesmo que administrar uma fábrica qualquer, de salsichas, por exemplo, para utilizar uma expressão comum” (p. 117). Diante disso, Oliveira (1993) afirma que efetivamente para a burguesia, administrar uma fábrica é o mesmo que administrar uma escola, já que em ambas os trabalhadores são expropriados de qualquer controle sobre o seu processo de trabalho, “são vistos enquanto ‘objetos’, ‘coisas’, que só interessam na medida em que produzem mercadorias, enquanto ‘massa bruta’ que será ‘dirigida’, ‘controlada’” (p.118). Por sua vez, Paro (2007) discute o paradoxo “pelo menos aparente” que existiria na obra de JQR, que faz com que seja aproveitada tanto pelos conservadores quanto pelos progressistas, na medida em que defende a “aplicação na escola

dos princípios e métodos da administração empresarial em contraste com sua concepção de educação comprometida com a democracia” (p. 561).

É precisamente nessa vinculação positiva entre administração científica e as especificidades da administração escolar que se instala um ponto de tensão, fornecendo ampla margem à crítica no campo das ciências da educação, principalmente com a hegemonia das abordagens teórico-críticas (FÉLIX, 1984; KUENZER, 1985; PARO, 1988; SAVIANI, 1997), emancipatórias, ancoradas no paradigma do conflito (SANDER, 1984) e pautadas nas críticas ao paradigma tecnocrático-positivista, que se expandiu a partir dos anos oitenta (CALDERON; BORGES, 2013). Daí, talvez se justifique o ostracismo teórico da obra de JQR, “uma pessoa que tem sido, infelizmente, nos meios acadêmicos, onde ele mais deveria ser falado, insuficientemente mencionado, ou seja, na área de administração escolar” (PARO, 2007, p.562).

O presente trabalho surgiu diante de uma lacuna existente na literatura acadêmica em torno da obra *FNAEP*. Nos bancos de dados, disponíveis online, não consta qualquer artigo que se debruce especificamente sobre a sistematização das principais contribuições dessa obra basilar de JQR.

Dessa forma, este artigo soma-se à literatura acadêmica em torno do tema, por meio não de uma simples resenha descritiva do texto *FNAEP* - fato que por si só teria seu mérito diante da lacuna existente no campo teórico - mas, principalmente, por meio da análise das contribuições teóricas subjacentes a seu conteúdo. Destaca-se seu caráter pioneiro e paradigmático dentro das abordagens empírico-rationais, objetivistas, pautadas no paradigma do consenso, hoje em voga, evidenciando que o cerne de suas preocupações teóricas radica na busca da eficiência dos serviços oferecidos pelo Estado, com destaque para as estratégias de separação entre quem pensa e quem executa e o controle do trabalho dos docentes e dos administradores, para evitar, usando as palavras dele, a negligência, a sabotagem e o comodismo e para que se atinjam os objetivos educacionais, preocupações estas, que também são, coincidentemente, preocupações das políticas meritocráticas e de responsabilização. Para tanto, é realizada uma análise do conteúdo da obra em questão, referenciada nas lacunas interpretativas e descritivas existentes na produção teórica focada especificamente, e não tangencialmente, na obra do autor estudado (MENEZES, 2007; PARO, 2007; RIBEIRO; MACHADO, 2007; MARINHO, 2014; ARF, 2012; RIBEIRO, 2006; CHIZZOTTI, 2002; DIAS, 2002).

Finalmente, este artigo foi elaborado a partir da experiência que seu primeiro autor teve quando ministrou a disciplina “Fundamentos da Administração da Educação” no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Tuiuti do Paraná. À época, ao se propor a estudar a obra *FNAEP*, com os alunos

do Mestrado em Educação, deparou-se com sua inexistência nas bibliotecas das universidades públicas e privadas que, na capital paranaense, possuem programa de pós-graduação em educação, encontrando-se sérias dificuldades para localizá-la nas bibliotecas de importantes universidades paulistanas e de outros estados da Federação, tendo-se a impressão de se tratar de obra jogada na fogueira do olvido¹.

AS CONTRIBUIÇÕES DE HENRI FAYOL À ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

De acordo com Sander (2007), “a administração da educação no Brasil nasceu e se desenvolveu no contexto da administração pública e no âmbito da política econômica, científica e cultural do país” (p. 11). Impulsionado pelas mudanças políticas e intelectuais que aconteciam no mundo nos dois primeiros decênios do século XX, o ano de 1932 é marcado na educação brasileira como sendo o da publicação do Manifesto dos *Pioneiros da Educação Nova*, que esquadrihava, dentre outras coisas, a reorganização da administração escolar e dos serviços técnicos de ensino, alinhados com o que de mais atual acontecia nos países desenvolvidos.

Nesse contexto, a administração científica poderia ser aplicada à realidade das instituições de ensino brasileiras, objetivando-se a eficácia e um custo menor com as despesas orçamentárias, levando-se em conta dados científicos, estatísticos e a experiência dos gestores (AZEVEDO, 2010, p.17).

Em termos pedagógicos, o campo da educação adotou, de acordo com Sander (2007), as doutrinas de John Dewey e Willian James, enquanto, em termos administrativos, as escolas clássicas de administração de empresas apropriaram-se do pensamento de Taylor, Fayol e da administração burocrática do sociólogo Max Weber.

É nessa época que JQR dedica seus estudos aos conceitos fayolistas e à aplicação destes na administração escolar, atuando no Instituto de Educação da Universidade de São Paulo (MENESES, 2007).

A obra *FNAEP* foi pioneira no que se refere à administração pública escolar sob a óptica dos preceitos de Henri Fayol, engenheiro francês nascido em 1841 e falecido em 1925, cuja obra principal, *Administração Industrial e Geral - Previsão, organização, comando, coordenação e controle* (FAYOL, 1981) foi publicada pela primeira vez em 1916, na França. Enquanto Taylor dedicou suas pesquisas

1 No estado de São Paulo, considerando a totalidade de Universidades estaduais, federais e confessionais existentes, somente há exemplares do FNAEP nas bibliotecas de apenas três universidades: Universidade de São Paulo, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” e Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

à administração empresarial vista a partir do chão da fábrica, Fayol focou seus estudos no ângulo oposto, ou seja, nos gerentes da fábrica.

Embora os tratados de Fayol não estivessem diretamente direcionados para este âmbito, no Brasil, sua teoria foi estudada e adaptada por JQR ao campo da administração escolar. Fayol atribui à administração um fator de grande importância na gestão das organizações, sejam elas grandes, pequenas, industriais, comerciais, políticas, religiosas ou de qualquer outra natureza (FAYOL, 1981), ou seja, de acordo com o autor, a administração é importante para todos os tipos de organizações humanas que tenham finalidades e objetivos, independentemente de seu porte ou natureza.

Fayol apresenta os elementos da administração de empresas que, nas palavras de JQR, são os fatos administrativos propriamente ditos, que, “comuns a qualquer espécie de empresa, encontram-se também na empresa escolar”, devendo ser encarados de forma diversa de acordo com a forma de ser de cada organização, lembrando contudo, que “as bases [...] são sempre as mesmas” (RIBEIRO, 1938, p. 93).

São cinco os elementos apontados por Fayol (1981): o primeiro é a previsão que versa sobre o cálculo e a preparação para o futuro, ou seja, as ações devem ser planejadas a partir de um programa de ação; o segundo elemento é o da organização, isto é, dotar uma empresa de “tudo que é útil a seu funcionamento: matérias-primas, utensílios, capitais e pessoal” (p. 82). O terceiro elemento conceitua o comando, este deve ser responsável por fazer funcionar o corpo social da empresa. Fayol descentraliza o comando ao diluir as ações de chefia entre os diretores e gerentes de dentro das organizações, cada qual se responsabilizando pelos encargos de sua unidade. O quarto elemento é aquele que considera a coordenação a mesma que deve “estabelecer a harmonia entre todos os atos de uma empresa, de maneira a facilitar o seu funcionamento e o seu sucesso” (*Idem*, p. 135), a palavra de ordem para a coordenação é o equilíbrio. Finalmente, para verificar a implantação do programa adotado pela empresa, elaborado no primeiro elemento, o da previsão, os gestores devem recorrer ao controle, o quinto princípio de Fayol, que “tem por objetivo assinalar as faltas e os erros, a fim de que se possam repará-los e evitar sua repetição” (*Idem*, p. 139).

Para o autor, a empresa é formada por um grupo de seis operações que, em conjunto, mantêm o funcionamento da organização: as operações técnicas, as comerciais, as financeiras, as de segurança, as operações de contabilidade e as administrativas. De acordo com ele, tais operações existem em qualquer organização, sejam elas pequenas ou grandes, simples ou complexas, públicas ou privadas.

Partindo do pressuposto de que “a função administrativa tem por órgão e instrumento o corpo social” da empresa (FAYOL, 1981, p. 43), ou seja, os funcionários, o autor desenvolve em sua teoria 14 princípios norteadores, isto é, condições, leis e regras necessárias à administração da empresa visando a fortalecer seu corpo social a fim de que esta atinja bom funcionamento, e que se demonstram aplicáveis a qualquer organização. Na visão de JQR (1938), se os cinco elementos de Fayol “existem e devem ser aceitos independentemente de nossa vontade, os princípios ficam, ao contrário, condicionados a nossas disposições” (p. 95). É a partir dessa premissa que JQR aborda, em sua obra, os princípios de administração do ponto de vista escolar. Os 14 princípios de Fayol são os seguintes: a divisão do trabalho; a autoridade e responsabilidade; a disciplina; a unidade de comando; a unidade de direção; a subordinação do interesse particular ao interesse geral; a remuneração do pessoal; a centralização; a hierarquia; a equidade; a ordem; a estabilidade do pessoal; a iniciativa e a união do pessoal (*Op. cit.*).

O FAYOLISMO NA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NA VISÃO DE JQR

A obra FNAEP pretendia contribuir para o “estudo da administração racional das escolas” (MENESES, 2007, p. 545). Nela, o autor excursiona pelos conceitos e princípios da administração de Fayol, destacando seus pontos fortes e seus pontos críticos, para posteriormente adaptá-los à especificidade da administração das escolas públicas brasileiras.

O texto conta com uma introdução e duas partes. Na introdução, partindo do conceito de atividade humana e destacando a importância da cooperação entre os indivíduos, tanto nas necessidades primárias quanto nas que vão aparecendo no decorrer da vida social (RIBEIRO, 1938), JQR com evidente influência do funcionalismo durkheimiano, pontua a necessidade da administração para coordenar a ação humana que se processa por meio da cooperação entre os indivíduos, cabendo a ela encontrar, dessa forma, “pessoas empenhadas em obter, por meio de esforços conjugados, um certo objetivo interessante” (*Op. cit.*, p. 26).

À luz desse viés, JQR dedica a primeira parte de seu ensaio à análise do conceito de administração e das doutrinas de Taylor, Fayol e Ford, consideradas pilares da administração empresarial moderna. Depois de enunciar o conceito de administração como sendo a expressão de uma “função, uma ordem de atividades” (*Idem*, p. 32), o autor passa a analisar e ponderar as doutrinas de administração mencionadas, estabelecendo uma análise comparativa entre elas, pontuando suas afinidades e divergências, concluindo que “não há uma afinidade ou divergência

absoluta entre Fayolismo, Taylorismo e Fordismo, mas pontos vários de contato e outros de separação” (RIBEIRO, 1938, p. 54).

A seguir, JQR define o que é uma empresa e seus diversos tipos, destacando dois deles como principais: o primeiro, formado pelas organizações que “fundam sua hierarquia mais na autoridade e responsabilidade impessoais e visam fins sociais comuns a todos e diretos” (*Idem*, p. 59), do qual fazem parte as organizações religiosas e as empresas estatais. E um segundo grupo de empresas composto por aquelas que “fundam sua hierarquia mais na autoridade e responsabilidade pessoais e visam fins sociais indiretos, ligando a ideia de serviço eficiente à de lucro especial destinado a um grupo privilegiado de seus componentes” (*Ibidem*), do qual fazem parte as empresas comerciais, industriais, agrícolas etc.

O objeto de estudo de JQR cabe no primeiro grupo de empresas, as estatais, do qual as escolas públicas fazem parte. Sendo assim, o Estado é considerado como empresa, pois se preocupa com a eficiência de seus serviços; portanto, a educação “por causa da sua preocupação de rendimento e da sua própria organização, deve ser considerada como uma das empresas do Estado” (*Idem*, p. 63).

Na segunda parte de seu ensaio, o autor adota a doutrina de Fayol e não as teorias de Taylor ou Ford, por considerá-la a mais adequada a ser aplicada à gestão das escolas públicas brasileiras. Porém, como será visto posteriormente, ele questiona alguns aspectos dessa doutrina, sobre os quais tece críticas.

JQR defende a necessidade de racionalização da empresa escolar, destacando que a parte técnica da escola, ou seja, a ligada às questões pedagógicas, estaria progredindo “graças à colaboração de outras ciências e à atenção que se lhe têm dado, de anos para cá” (*Idem*, p. 72). Essas outras ciências, eram a sociologia, a psicologia e a biologia que, à época, começavam a ser apropriadas pela educação, visando ao melhor entendimento e à compreensão de aspectos ligados à aprendizagem e/ou ao comportamento de alunos e professores. Contudo, no que tange à administração escolar, para JQR nada ou pouco era feito ou discutido, sendo necessário racionalizar os procedimentos administrativos a começar por cursos que formassem os gestores das escolas, na medida em que “a parte administrativa padece ainda de muitas lacunas, devido à falta de preparação especial dos seus incumbidos” (*Ibidem*).

OS CINCO ELEMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO NA ÓTICA DE JQR

A respeito dos cinco elementos da administração de Fayol, previsão, organização, comando, coordenação e controle, aplicados à administração das escolas públicas, JQR considera que a previsão, a organização e a coordenação se encontram na empresa escolar mais próximas das formas praticadas nas indústrias. Entretanto, o comando e o controle apresentam grandes diferenças quando se adentra o âmbito administrativo do estabelecimento de ensino.

Por meio da previsão, estabelece-se o exame dos recursos de que a empresa dispõe em função dos objetivos, definindo se há ou não possibilidade de realização. JQR não concorda com Fayol quando este defende que a previsão inclui a indicação do fim, pois afirma que a previsão implica apenas procurar o que poderá impedir de se atingi-lo. A previsão não indica fim, pois ela aparece só depois dele. Na previsão, JQR destaca a importância de prever o recrutamento de indivíduos capazes, bem como a dificuldade de articular plenamente os recursos das escolas, considerando a flutuação das necessidades, que podem aumentar e diminuir, levando ao desuso e à deterioração das provisões. Por meio da organização, se monta todo o aparelho escolar, disponibilizam-se os fundos necessários para seu funcionamento, escolhem-se os recursos materiais e humanos de acordo com o previsto e traçado, criam-se as funções que mais favoreçam o alcance das metas propostas, seleciona-se o que Fayol chama de comando maior, equipe de profissionais com força, competência e tempo que auxilie a direção e, ainda, procuram-se meios para que a empresa possa ser flexível e enfrentar novas situações. Já mediante a coordenação, articulam-se e se estabelecem de forma conveniente as várias funções, não podendo esta ser confundida com a organização nem com o comando, pois que se dá com vistas à sinergia entre agentes e recursos.

Para JQR, dos dois elementos que apresentam maiores discrepâncias com as formulações de Fayol, quando aplicados à administração escolar (comando e controle), “o comando é, nas empresas, o aspecto mais difícil de se apanhar”, (RIBEIRO, 1938, p. 87), isto é, de realizar. O autor se preocupa em compreender como o comando se exerce e não quais as qualidades necessárias para um comandante, uma vez que para ele, trata-se de qualidades pessoais do agente: prestígio pessoal, bom exemplo e tato. O autor destaca o respeito à hierarquia dentro da empresa, afirmando que aquelas organizações em que se dribla a hierarquia fornecem sobre si mesmas um “atestado de incompetência”, uma prova de uma atuação “defeituosa” (*Idem*, p. 89). Também ressalta a importância das comunicações por escrito, e não de forma oral, como defendia Fayol, para ganhar

tempo, clareza e harmonia. Para o autor, na relação chefe-subordinado não se deve “exorbitar os limites”, respeitando-se o regulamento e as funções de cada agente, por parte de quem comanda. Da mesma forma que Fayol, JQR concorda com a necessidade de se conhecerem as qualidades de cada subordinado, uma vez que nem todos podem ser comandados da mesma forma. Nessa relação entre quem comanda e seu subordinado, concorda com a importância da confiança recíproca. JQR questiona também o volume de decisões incumbidas ao diretor, principalmente decisões pequenas que acabam por sobrecarregá-lo – aqui, nota-se claramente o princípio de gestão participativa adotado atualmente nas organizações escolares –, bem como a dificuldade deste de eliminar os incapazes, não se referindo, com isso, aos alunos incapazes, senão aos funcionários incapazes, quadro que inclui os professores, uma vez que a forma de recrutamento nas empresas escolares é diferente da que se empreende em outras empresas.

Finalmente, chega-se ao quinto elemento, o controle, que para JQR é o “mais difícil das empresas escolares e o mais fácil das de espécie diferente” (RIBEIRO, 1938, p. 90). Para o autor é difícil controlar o professor dentro da sala de aula e verificar suas “negligências”, que podem ser “facilmente escondidas”, sendo também “difícil” comprová-las ou mesmo identificar um trabalho mal feito. Diferentemente de outras empresas que podem controlar o produto final, na empresa escolar “difíceis e incertas são as verificações dentro da própria escola e mais difícil ainda acompanhar o egresso pela vida a fora” (*Idem*, p. 91). Ressalte-se a existência de obstáculos maiores, tais como a improvável “constatação e localização dos defeitos [refere-se do processo formativo dos alunos] e (o difícilíssimo) a responsabilização do mestre culpado” (*Ibidem*). Desta forma, para o autor, “o controle constitui o ponto vulnerável da organização escolar, sendo que, na sua visão, a montagem de um dispositivo especial para exercê-lo, será sempre de bases difíceis e de manutenção dispendiosa” (*Idem*, p. 93). A respeito desse dispositivo especial, o autor aponta algumas medidas, tais como: a) obrigatoriedade de relatório dos trabalhos executados, seguido de autocrítica, b) obrigação de defesa por escrito diante das falhas ocorridas ou das quais seja acusado, c) distribuição de inspetores, d) organização de um tribunal profissional incumbido de julgar recursos das decisões das autoridades ordinárias, entre outros.

Como se pode observar, o controle não somente envolve os professores, além de, obviamente, os alunos. Sua necessidade recai, também, sobre os próprios administradores, a fim de evitar-se o que JQR chama de “comodismo”, em virtude do qual muitos administradores podem primar pela ausência, deixando “navegar o barco” [leia-se a escola] à deriva. Metaforicamente, de acordo com JQR, para esses professores: “não faz mal que naufrague, pois, o barco não é seu; ademais,

estes naufrágios são tão lentos que não causam terror nem pânico” (RIBEIRO, 1938, p. 110).

OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO NA ÓTICA DE JQR

Após abordar os cinco elementos da administração, JQR se propõe analisar os princípios de administração de Fayol do ponto de vista escolar. Diferentemente dos elementos da administração, que devem ser aceitos independentemente da nossa vontade, para JQR os princípios são flexíveis e como o próprio Fayol (1981) afirmou, não são imutáveis, podendo surgir novos ou extinguírem-se outros, de acordo com as necessidades e finalidades da empresa.

Para o autor, os princípios da administração se apresentam na empresa escolar de forma diferente do que ocorre na indústria, uma vez que na escola o professor não pode se desinteressar pelas atividades realizadas por seus colegas, já que a natureza do próprio trabalho escolar é diferente, pois existem “concepções diversas sobre a função da escola”, entre outras diferenças (RIBEIRO, *op.cit.*, p. 105).

Os catorze princípios de Fayol são abordados por JQR em oito tópicos. No primeiro, que se refere ao princípio da divisão do trabalho, evidencia-se claramente a dimensão técnica da função exercida pelo administrador, totalmente apartada de qualquer abordagem politizada ou ideológica dos objetivos a serem atingidos pela empresa escolar. Ao administrador não compete escolher nem discutir as finalidades, mas “apenas verificar a sua viabilidade e, uma vez reconhecida esta, dispor as coisas de forma a assegurar o bom êxito” (Idem, p. 82). Assim, constata-se a separação entre quem pensa e quem executa no âmbito das organizações escolares. Dentro dessa abordagem, na empresa escolar existem níveis hierárquicos com responsabilidades diferentes, sendo os administradores os responsáveis pela operacionalização. Outro aspecto ressaltado por JQR, neste primeiro tópico, refere-se ao fato de que, diferentemente de outras empresas, nas quais a divisão do trabalho estabelece operações padronizadas e os trabalhadores são dispensados de compreender o todo, nas empresas escolares, os funcionários não podem perder de vista o conjunto a que pertencem, uma vez que “a escola nunca pode esquecer a sua função socializadora, impraticável individualmente” (Idem, p. 37).

No segundo tópico, que envolve questões como autoridade e responsabilidade, hierarquia e disciplina, para JQR o administrador escolar não tem a mesma liberdade e força para agir de um administrador industrial no que tange à admissão ou demissão de funcionários. Essa realidade permite constatar limitações na responsabilização do administrador quanto aos atos dos auxiliares

por não ter o primeiro poder suficiente para afastar os segundos, caso não cumpram com suas responsabilidades. Nesse sentido, a autoridade junto aos subordinados diz respeito mais à orientação e à colaboração do que ao mando. Dessa forma, na empresa escolar a autoridade e a responsabilidade estão vinculadas a fatores pessoais, prestígio pessoal da autoridade e consciência da responsabilidade dos agentes para com a formação dos alunos e com a sociedade. Rígidas relações verticais de comando como existem em outras empresas podem ter como resultado “sabotagem” por parte do professor, atividades estas que podem ser facilmente encobertas, “sem que se possa acusá-lo diretamente” (RIBEIRO, 1938, p. 103).

No que se refere à hierarquia, JQR aponta que esta se configura em função do tamanho da empresa e a partir disso se explica a militarização de sua estrutura. Por sua vez, a disciplina envolve aspectos como obediência e sinais exteriores de respeito, assiduidade e esforço.

No terceiro tópico, referente a princípios de unidade de programa, direção e comando, para JQR os programas que englobam a empresa escolar, em seu conjunto, como função do Estado devem ser aceitos como o sentido político-social-filosófico das unidades escolares. Nessa ótica, cabe ao administrador implementar e não questionar a orientação determinada pelo Estado. Entretanto, o programa também pode ser entendido como programa de trabalho de cada empresa escolar e, nesse caso, o administrador não pode aceitar sem discussão a participação dos envolvidos. O fato de existirem dois tipos de programas não deve impedir a unidade de direção da empresa escolar. A respeito da unidade de comando defendida por Fayol, por meio do qual um agente deve receber ordens de apenas um chefe, pois a dualidade de comando é fonte perpétua de conflitos, JQR acredita que, devido à condição da escola de não apresentar uma divisão de trabalho tão elevada como na indústria, uma dualidade de comando pode surgir sem trazer as graves consequências apontadas por Fayol, sendo possível o cumprimento de duas ordens simultaneamente, dependendo apenas de uma questão de medida e circunstâncias.

No quarto tópico, que envolve o princípio da submissão do interesse particular ao geral, JQR aponta que o termo submissão deve ser substituído por “acomodação” diante da existência de “interesses diversos”, entre os quais muitas vezes existe oposição devido à “incompreensão” (*Idem*, p. 99-100). A regra seria: quando houvesse “interesses diversos”, a administração deveria adotar um comportamento que “promovesse a acomodação”. E essa acomodação, que a nosso modo de ver deve ser entendida como busca do consenso, resultante do diálogo para conciliar o interesse particular e o geral, para JQR deve ser vista não de forma unilateral, mas aderente ao “vice-versa”, isto é, também do geral

ao particular (RIBEIRO, 1938, p. 99). Como se pode observar, diferentemente de outras empresas nas quais as relações verticais são práticas comuns e de mais fácil aceitação, no campo da educação a realidade é mais complexa, exigindo “a acomodação”, ou como preferimos chamar, o consenso, entre ideias e propostas.

No quinto tópico, que envolve os princípios remuneração e estabilidade do pessoal, o autor considera que ambos os princípios estão intimamente ligados entre si e “representam um problema tão importante quanto difícil de resolver” (*Idem*, p. 100). No que se refere à remuneração, na empresa escolar não se paga por peça, por dia ou por empreitada, o que difere de outros tipos de empresas. A dificuldade está na definição do critério a ser adotado. Para uns, o critério deveria ser fixado de acordo com a necessidade do agente; para outros, com as possibilidades da empresa. JQR toma como referência o sistema sueco, que considera complexo, embora viável; este estabelece remunerações variáveis de acordo com uma série de critérios, que envolveriam as necessidades do agente (sexo, estado civil, encargos da família), acrescentando-se gratificações e ajuda de custo de acordo com a região, os serviços extraordinários, o acúmulo de responsabilidades, entre outras. No que se refere à estabilidade, o autor revela a diferença da empresa escolar de outros tipos de empresas, apontando que a instabilidade não está nos pequenos agentes, mas nos agentes mais elevados, condição que gera descontinuidade decorrente do fato de que na educação existem grupos fortes, entre os quais as opiniões variam bastante, alimentando-se as oposições. O autor destaca também que a instabilidade nos agentes mais elevados cria nos agentes inferiores “uma coragem maior de resistência, não se deixando arrastar desde logo por uma corrente oposta” (*Idem*, p. 101). A essa análise, deve-se acrescentar outra na qual JQR aponta a necessidade de se construírem “os alicerces e a direção de uma filosofia e de uma política de educação geralmente aceitas”, “claramente definidas e expressas”, sem os quais “não poderá haver nem base nem direção para qualquer planejamento escolar” (RIBEIRO, 2005, p. 91).

Em relação ao sexto tópico, referente aos princípios da centralização e da descentralização, da ordem e da iniciativa, JQR afirma que as empresas escolares tendem a uma descentralização maior que as empresas industriais, o que se justifica por não se trabalhar com dinheiro, mas com conhecimentos, fato este que dispensa a rigidez que existe em outro tipo de empresa. Existem atividades centralizadas, como o gerenciamento de dados estatísticos, nomeações e remuneração, bem como atividades descentralizadas, como recrutamento de alunos e organização das classes. Nessa relação centralização-descentralização, a referência se acomoda na confiança e na liberalidade existentes, “qualquer ato de descentralização aumenta a autoridade da seção à qual é incumbida a tarefa, enquanto que os de centralização resultam no

inverso” (RIBEIRO, 1938, p. 102). A respeito dos princípios ordem e iniciativa, JQR destaca a ideia de Augusto Comte de ordem e progresso, ressaltando que não existe incompatibilidade entre ordem e iniciativa, “uma à outra se complementam, se auxiliam e se favorecem” (*Ibidem*). A ordem se estenderia ao horário, às classes, às salas de aula, ao esforço cotidiano; a iniciativa seria a flexibilidade de tudo isso, “de acordo com as oportunidades que surgem, os desdobramentos que se impõem, os rumos novos que se tomam conforme a coragem dos responsáveis” (*Ibidem*).

A equidade e a união são os últimos princípios fayolianos aplicados à escola por JQR, enquadrando-se no tópico sete da obra em questão. O autor acredita que Fayol foi feliz ao justificar o princípio da equidade, que também se aplica à empresa escolar. De acordo com esse enfoque, a equidade vai além da justiça que se limita à aplicação da norma e das convenções estabelecidas. Nas empresas não é possível prever tudo, sendo a boa vontade dos agentes “um fator relevantíssimo”, uma vez que a sabotagem dos professores e também dos administradores é sempre uma possibilidade. Nessa perspectiva, a boa vontade pode ser obtida se houver equidade nas relações recíprocas entre funcionários. Assim, a equidade “consiste na combinação inteligente da justiça com a benevolência, a energia e o rigor” (*Idem* p. 48), apresentando-se na escola sob a forma de inúmeras concessões realizadas, de acordo com cada caso, na mesma extensão, partindo da submissão dos interesses particulares ao interesse geral.

No que se refere à união, para JQR, ela representaria o corolário da equidade, “é feita pela harmonia dos agentes, pela boa vontade recíproca de cada um e pelo espírito de solidariedade e de amizade mesmo” (*Idem*, p. 104). O autor não concorda com a aplicação da máxima, atribuída a Maquiavel, dividir para reinar, ou seja, fragmentar e confrontar equipes para administrar, uma vez que se choca “duramente com todos os fundamentos da cooperação e da sociedade mesma” (*Ibidem*). Nesse sentido, constata-se que para o autor, a utilização da justiça e da equidade ao lidar com os atores da escola seria o caminho mais adequado para se atingirem os objetivos da empresa escolar, evitando-se a desunião.

Entretanto, deve-se destacar que JQR é taxativo ao afirmar que a união “não é incompatível com a competição” por meio do “estímulo” (*Ibidem*). Daí o alerta que o autor faz de que a relação entre união (cooperação) e competição apresenta uma “conciliação difícilima, que exige tato, diplomacia e profunda perspicácia” (*Ibidem*). Para JQR, “a arma da competição nas mãos do administrador” é “eficientíssima e perigosa”. Aliás, é tanto mais perigosa quanto mais eficaz: eficaz obviamente, em relação aos objetivos, perigosa “no sentido de produzir o efeito contrário” (RIBEIRO, 1938, p. 104).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da obra *FNAEP* revela que, ao se ressaltar como aspecto fundamental do pensamento de JQR a similitude da escola com a empresa, visão hegemônica na literatura brasileira, produz-se um reducionismo desse trabalho, não se valorizando sua premente preocupação com a eficiência dos serviços educacionais. É nessa preocupação que radica a riqueza desse pensamento e sua contemporaneidade.

JQR busca encontrar soluções para que a educação atinja seus objetivos “em conformidade com os recursos” existentes (*Idem*, p.112), o que envolve “significativo volume de meios financeiros” (RIBEIRO, 2005, p. 89) e um número de indivíduos muito extenso, que se renova de maneira constante, resultando em “acumulação crescente” (RIBEIRO, 1938, p. 68). Daí sua preocupação, no *FNAEP*, no sentido de que a Educação, como empresa do Estado, alcance “eficiência do serviço com rendimento máximo e mínimo de despesas” (*Idem*, p. 62), isto é, “produzir o máximo em quantidade e qualidade, com o mínimo de esforço e de tempo” (*Idem*, p. 67), possibilitando “melhor aproveitamento do tempo, das energias e dos gastos visando à produtividade ótima. Além dos desperdícios que não podem ser tolerados” (RIBEIRO, 2005, p. 89).

Como diz Oliveira (1993), para muitos, a primeira reação diante dos escritos de JQR é de indignação, pois o trabalho educativo “não pode ser comparado com o trabalho alienado do processo produtivo capitalista” (p. 117). Entretanto, deixando-se de lado essa indignação, decorrente da vinculação da escola com as empresas, não há motivo para hostilizar a preocupação de JQR em alcançar a eficiência dos serviços educacionais e sua produtividade ótima, uma vez que está em jogo não somente a educação de milhões de crianças e jovens, mas também a eficiente e transparente utilização dos recursos públicos resultantes do esforço de milhões de cidadãos. Dessa forma, não há como negar a necessidade de enfrentar suas preocupações formuladas na década de trinta e até hoje latentes: o que fazer e/ou como agir com os professores que, nas palavras do autor, mostram-se “incapazes”? Com os funcionários pouco produtivos ou improdutivos que se adaptam ao “comodismo”? Com os professores que são “negligentes” e/ou realizam práticas de “sabotagem” aos projetos educacionais? Como fazer com que as escolas sigam a direção de uma filosofia e de uma política de educação oficiais?

As inquietações teóricas de JQR, principalmente no âmbito do controle, considerado por ele como o “elemento mais difícil da empresa escolar”, uma vez que exige “a montagem de um dispositivo especial”, “sempre de bases difíceis e de manutenção dispendiosa” (RIBEIRO, 1938, p. 91-93), encontrariam hoje

respostas, revelando sua contemporaneidade, nas recomendações formuladas em nível internacional por organizações, como por exemplo, o Banco Mundial (1997) - que considera que a construção de um “Estado Eficiente é vital para a provisão dos bens e serviços”, defendendo também a promoção da concorrência na função pública e a criação de um sistema de promoção interna baseado no mérito – e no arcabouço teórico da Nova Gestão Pública (GARCIA; ADRIÃO; BORGHI, 2009), que estabeleceu os pilares da Reforma do Estado no Brasil, sustentando um conjunto de estratégias gerenciais voltadas para a avaliação por desempenho, meritocracia, *accountability* e transparência, hoje amplamente disseminadas no contexto das políticas educacionais do país.

A “urgência” como “característica da obra escolar” defendida por JQR (1938, p. 68) coloca o autor contra o “diletantismo” no campo intelectual (RIBEIRO, 1938), que “leva o indivíduo, fácil e brevemente, à perda da noção da realidade das coisas, noção indispensável para os que dirigem” (p. 16). Essa postura permite compreender o que consideramos o método, entendido enquanto procedimento, por ele formulado, não valorado sequer destacado na literatura acadêmica, para a tomada de decisões do administrador escolar: “O *que é*, não pode continuar; o *que deverá ser*, nunca se alcançará, mas o *que pode ser*, é possível procurar e alcançar com êxito” (*Idem*, p.109 – grifos do próprio autor). Trata-se de um método que opta pelo viável, a partir do senso de realidade, da acomodação de ideias, almejando “o progresso, o sentido de melhoria, de aperfeiçoamento” (*Idem*, p. 111), afastando-se de qualquer visão diletante da realidade, evidentemente imbuído do espírito do que Weber (1970) chama da “ética da responsabilidade”.

Precursor, pioneiro, clássico, fundador da ANPAE, em tempos em que as ciências da educação escolhem seus patronos, estamos sem dúvida alguma, diante do Patrono da administração para a eficiência dos serviços educacionais, exemplo e referência a serem seguidos por muitos intelectuais.

REFERÊNCIAS

ARF, F. A. **Carlos Correa Mascaro e Moysés Brejon**: contribuições dos assistentes de cátedra de José Querino Ribeiro para a Administração Escolar no Brasil. 2012. 191p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita (UNESP), Marília-SP, 2012.

AZEVEDO, F. de et al. Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959). Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.

BANCO MUNDIAL. **O Estado em um mundo de transformação**. Washington: Banco Mundial, 1997.

BAUER, A.; GATTI, B. A.; TAVARES, M. R. (Orgs.). **Ciclo de Debates Vinte e Cinco Anos de Avaliação de Sistemas Educacionais no Brasil: origem e pressupostos**. Florianópolis: Insular, 2013. v. 2. 192 p .

BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BROKE, N.; SOARES, J. F. **Pesquisa em eficácia escolar**. Origem e trajetórias. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

CALDERÓN, A. I.; OLIVEIRA JUNIOR, R. G. Sistema de avaliação e rendimento escolar do Estado de São Paulo: Uma abordagem na linha do tempo. **Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora, v. 2, p. 62-77, 2012.

CALDERÓN, A. I.; BORGES, R. M. La evaluación educacional en el Brasil: de la transferencia cultural a la evaluación emancipadora. **Educación**, Lima, v. 22, p. 77-95, 2013.

CALDERÓN, A. I.; RAQUEL, B. M. G.; CABRAL, E. S. O Prêmio Escola nota 10: meritocracia e cooperação para a melhoria do desempenho escolar. **Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 517-540, abr. 2015.

CASTRO, M. H. Guimarães de. Sistemas de avaliação da educação no Brasil. Avanços e novos desafios. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-18, 2009.

CHIZZOTTI, A. José Querino Ribeiro. In: FAVERO, M. de L. de A.; BRITTO, J. M. (orgs.) **Dicionário de educadores do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2002. 307-310p.

DIAS, J. A. J. Querino Ribeiro. In: GARCIA, W. (org.). **Educadores brasileiros do século XX – Vol. I**. Brasília: Plano Editora, 2002. 203-229 p.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social nas sociedades contemporâneas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FAYOL, H. **Administração industrial e geral**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 1981.

FÉLIX, M. de F. **Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?** São Paulo: Cortez, 1984.

GARCIA, T.; ADRIÃO, T.; BORGHI, R. A Nova Gestão Pública e o contexto brasileiro. In: MARTINS, A. M. (Orgs). **Instituições educacionais: políticas, gestão e práticas profissionais**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2009. 9-23p.

KUENZER, A. Z. **A pedagogia da fábrica**. São Paulo: Cortez, 1985. 203p.

MARINHO, I. da C. **Administração Escolar no Brasil (1935-1968)**. 2014. 197 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

MELLO, G. N. **Escolas Eficazes, Um Tema Revisitado**. Brasília: IPEA. 1993.

MENESES, J. G. de C. A teoria de administração escolar de Querino Ribeiro. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 3, pp. 543-549, set./dez. 2007.

OLIVEIRA, R. P. de. A organização do trabalho na escola como fundamento da administração escolar: uma introdução ao debate sobre a gestão democrática da escola. **IDEIAS**, São Paulo, n.16, p. 114-124, 1993.

PARO, V. H. José Querino Ribeiro e o paradoxo da administração escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 3, pp. 561-570, set./dez. 2007.

_____. **Administração Escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 1988.

RIBEIRO, J. Q. Planificação educacional (planejamento escolar). **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 86, n. 212, pp. 85-93, jan./abr. 2005.

_____. **Ensaio de uma teoria da administração escolar.** Edição revisada, anotada e ampliada. Por João Gualberto de Carvalho Meneses. São Paulo: Saraiva, 1978.

_____. **Fayolismo na administração das escolas públicas.** São Paulo: Linorechnica, 1938.

RIBEIRO, D. S.; MACHADO, L. M. Teoria de Administração Escolar em Querino Ribeiro e Lourenço Filho: raízes e processos de constituição de modelos teóricos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 1, p. 13-28, jan./abr. 2007.

RIBEIRO, D. S. **Teoria de Administração Escolar em José Querino Ribeiro e M. B. Lourenço Filho:** raízes e processos de constituição de modelos teóricos. 2006. 220 p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita (UNESP), Marília-SP, 2006.

SANDER, B. **Consenso e conflito:** perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da educação. São Paulo: Pioneira, 1984.

_____. **Administração da educação no Brasil:** genealogia do conhecimento. Brasília: Liber Livro, 2007.

SAVIANI, D. **Pedagogia histórico-crítica:** primeiras aproximações. São Paulo: Cortez, 1997.

TAYLOR, F. W. **Princípios de administração científica.** São Paulo: Atlas, 1953.

WEBER, M. **Ciência e política:** duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1970.

ADOLFO IGNACIO CALDERÓN é Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas com Pós-doutorado em Ciências da Educação na Universidade de Coimbra. É professor titular do Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq (Nível 2/Educação), membro titular do Conselho Científico da Associação Brasileira de Avaliação Educacional (ABAVE). E-mail: adolfo.ignacio@puc-campinas.edu.br

JÚLIO PENNA FEDRE é Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Bacharel em Comunicação Social pela Pontifícia

Universidade Católica de Campinas e Tecnólogo em Gestão Empresarial pela Faculdade Estadual de Tecnologia de São Paulo. É professor titular do Centro de Educação Profissional de Campinas. E-mail: julio.penna@yahoo.com.br

Recebido em maio de 2016
Aprovado em junho de 2016